

Introduction

La question laïque s'était retirée, depuis la fin de la Troisième République, de l'espace de nos délibérations collectives. Les fractures désormais se fixaient sur d'autres objets, économiques, institutionnels, internationaux¹. Elle ressurgissait parfois bien sûr. C'était cependant, comme en 1959 au moment de la discussion de la loi Debré sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés ou en 1984 lors du débat autour du projet de loi Savary relatif à la constitution du « grand service public unifié et laïque de l'Éducation nationale », à travers le prisme exclusif de l'École. Là demeurait la trace de la « guerre des deux France », opposées, depuis la Révolution française, par une compréhension différente de la relation entre le pouvoir politique et l'autorité spirituelle. Ce n'était qu'une rémanence. D'évidence, la passion de la religion, dont Tocqueville rappelait volontiers qu'elle était dans ce pays « la première à s'allumer et la dernière à s'éteindre² », ne faisait plus époque³.

Or, ces dernières années, la religion a fait retour. Redevenue « publique⁴ », elle est réapparue, au cœur même de notre débat social, comme un foyer majeur de préoccupation, et souvent même d'inquiétude. Ce retour, qui a démenti le pronostic d'une sécularisation linéaire du monde occidental, a eu son corrélat : il a nourri une réflexion renouvelée sur la laïcité, approchée désormais, non plus, comme du temps de nos querelles scolaires, sous l'espèce d'un enjeu sectoriel, mais bien sous celui d'un objet à dimension universelle, renvoyant à la structuration globale de notre mode d'existence politique. Un siècle après 1905, des discussions ont donc pris forme, et des textes bientôt sont venus, en vue de reconfigurer « l'aménagement politique,

1. Je veux dire toute ma gratitude à Jean-Marie Donégani pour sa lecture d'une première version de cet ouvrage, et ses remarques si précieuses. Je porte seul évidemment la responsabilité du texte final.
2. Alexis DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, in *Œuvres complètes*, tome 2, vol. 1, Paris, Gallimard, 1952, p. 83.
3. On trouvera un autre indice de cet effacement dans la diminution du nombre de questions parlementaires orales ou écrites posées sur la religion au Parlement dans les années 1955-1975. Sur ce point, Jean-Pierre DELANNOY, *Les religions au parlement français : du général de Gaulle (1958) à Valéry Giscard d'Estaing (1975)*, coll. « Histoire », Paris, Cerf, 2005.
4. José CASANOVA, *Public Religions in the Modern World*, Chicago-Londres, The University of Chicago Press, 1994, p. 22.

puis la traduction juridique, de la place de la religion dans la société civile et dans les institutions publiques⁵.

Cet ouvrage se propose de donner une lecture de la signification de ce retour. Son cheminement prend la forme, préconisée par la sociologie historique du politique, d'une « diachronie rétrospective⁶ » : il s'agit, parce que « le passé des relations sociales et ses sous-produits – matériels, idéologiques et autres – contraignent le présent des relations sociales⁷ », de replacer le moment actuel de la laïcité française dans l'histoire longue du régime des cultes en France. À cette méthode s'attache un double profit : elle permet certes de repérer les principes de continuité qui pèsent sur nos rationalités politico-juridiques en matière de régulation publique de la croyance ; elle offre de comprendre aussi, par comparaison des époques, les processus de transformation qui les ont affectées, sous l'effet de l'évolution des formes du rapport social et des imaginaires qui leur donnent sens⁸.

La démarche requiert d'affronter trois questions préalables. La première touche à la définition de la laïcité ; la deuxième concerne son moment d'émergence ; la troisième le cours de son devenir.

La signification d'un concept

Comment faut-il entendre le concept de laïcité, dont on verra qu'il se forge en France dans la deuxième moitié du XIX^e siècle ? L'opération n'a rien de simple. L'espace académique s'organise, en la matière, comme un champ de positions diverses. À grands traits, on peut repérer en son sein deux grands schémas dominants de compréhension de la laïcité, exclusiviste et inclusiviste.

L'approche *exclusiviste* se retrouve notamment dans les écrits d'Henri Pena-Ruiz⁹ et de Catherine Kintzler¹⁰, souvent rejoints, mais portés par des évaluations normatives de signe opposé, par des auteurs « anglo-saxons » comme William Connolly¹¹ ou Veit Bader¹². Identifié au modèle *français*, uniquement français, de régulation de la croyance, la laïcité s'analyse ici comme le régime juridique sur l'assise duquel la République a organisé,

5. Micheline MILOT, *Laïcité dans le Nouveau Monde : le cas du Québec*, Turnhout, Brepols, 2002, p. 34.

6. Selon l'expression de Stein ROKKAN. Voir ROKKAN S., « Un modèle géopolitique et géoéconomique de quelques sources de variations en Europe de l'Ouest », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 2, n° 1, avril 1995, p. 147-170.

7. Charles TILLY, « Future History », in J. C. MAC KINNEY (dir.), *Interpreting the Past, Understanding the Present*, London, Macmillan, 1990, p. 16.

8. Sur l'importance de la transformation des imaginaires dans les transformations des pratiques juridiques, Pierre ROSANVALLON, *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Le Seuil, 2003, p. 34.

9. Henri PEÑA-RUIZ, *Qu'est-ce que la laïcité ?*, Paris, Gallimard, 2003.

10. Catherine KINTZLER, *Qu'est-ce que la laïcité ?*, Paris, Vrin, 2007.

11. William CONNOLLY, *Pluralism*, Durham, Duke University Press, 2005.

12. Veit BADER, *Secularism or Democracy ? Associational Governance of Religious Diversity*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2007.

depuis les années 1880-1905, le jeu de ses relations avec les Églises. Les défenseurs de la position restrictive en décrivent le mode de fonctionnement à partir de deux principes. Le principe d'égalisation des conditions, en premier lieu : dans le modèle français, l'État surplombe toutes les croyances et toutes les convictions, en refusant de les distinguer juridiquement, et donc de privilégier l'une d'entre elles. C'est là, expliquent nos auteurs, le résultat d'une axiologie, issue de la pensée républicaine, qui conduit à envisager l'institution politique sous le concept d'une association d'individus « abstraits » de toute dépendance confessionnelle, et tendus vers le partage de la raison universelle. Le principe de privatisation des religions, en second lieu : dans le système hexagonal, ajoutent-ils, la législation institue une séparation stricte des Églises et de l'État, dont le corrélat est de reléguer « les organisations et les convictions religieuses [...] dans la vie privée ou la société civile¹³ », à distance de l'espace public d'État. Rien de laïque, en revanche, dans les autres pays occidentaux. Considérant la religion comme un « sentiment naturel », ils maintiennent en effet, sous des formes diverses, un régime d'assomption publique des identités et des communautés confessionnelles. Leur système est, comme aux États-Unis, celui, annoncé par Locke, de la « tolérance », ou, comme en Allemagne, celui, inspiré d'Althusius, du partenariat, non point celui de la laïcité, qui suppose, pour sa part, une indifférence radicale de l'État à l'égard du méta-empirique. La langue d'ailleurs traduit cette réalité : ces sociétés ne connaissent pas l'expression « laïcité », et, quand ils la connaissent, c'est pour en faire une contre-valeur.

La thèse ne convainc pas totalement. Pour deux raisons, en dehors du fait que le concept de laïcité est aujourd'hui bien plus reçu qu'on ne le croit, même dans les pays anglo-saxons où, dans la sphère académique en particulier, on commence à parler de *laicity*¹⁴. D'une part, elle tend à ignorer la plasticité du modèle français. Le schéma décrit par les tenants de la thèse exclusiviste répond certes à la situation des années 1880-1905. Il est en décalage, toutefois, avec la réalité contemporaine, qui a vu le droit hexagonal faire place de manière croissante, sans cesser de se revendiquer du régime de laïcité, à la reconnaissance des appartenances religieuses. D'autre part, elle tend à réduire la complexité des régimes étrangers. Catherine Kintzler et Henri Peña-Ruiz – il n'en va pas de même pour Connolly ou Bader bien sûr – disent volontiers du modèle français qu'il représente le point d'aboutissement de la modernité, quand les autres systèmes resteraient encore, par certains de leurs traits, en situation de dépendance vis-à-vis du théologico-politique. Rien, si ce n'est une analyse purement institutionnelle (et encore), ne permet de le démontrer. L'exemple de la bioéthique

13. *Ibid.*, p. 17.

14. On parle de *laicidad* en Espagne, de *laicità* en Italie. La Cour européenne des droits de l'homme fait également usage du concept.

est, de ce point de vue, suffisamment éclairant : alors même qu'elles ont été adoptées dans le cadre d'un modèle de confessionnalité, les lois danoise ou britannique accordent, en la matière, bien davantage à la liberté de choix que le droit français. Au schéma linéaire, tout imprégné d'historicisme, il faut de toute évidence substituer un « modèle en étoile », ouvert à l'idée de « voies multiples d'accès à la modernité ».

L'approche *inclusiviste* de la laïcité est portée en France notamment par Jean Baubérot¹⁵ et Jean-Paul Willaime¹⁶. On trouverait aussi une illustration de cette thèse, à l'étranger, dans les textes de Roberto Blancarte¹⁷ et de Micheline Milot¹⁸. La laïcité nous renvoie ici, non point au modèle français de régulation de la croyance mais, plus globalement, au modèle *moderne* de relation du politique et du religieux, dans lequel peuvent se retrouver, au fond, toutes les expériences occidentales de gestion du croire : la laïcité désigne un « aménagement du politique en vertu duquel la liberté de conscience et de religion se trouve garantie aux citoyens par un État neutre à l'égard des différentes conceptions de la vie qui coexistent dans la société, et ce, conformément à une volonté d'égalité de justice pour tous¹⁹ ». La définition articule deux éléments, étroitement unis. D'une part, *au titre de fin*, le principe de liberté de conscience. L'ordre laïque dessine un espace juridique dans lequel nul ne peut être contraint de croire ou de ne pas croire, ni être discriminé à raison de ses adhésions spirituelles ou convictionnelles, ni empêché même, sauf nécessité du bon ordre, de faire valoir publiquement ses propres options. D'autre part, *au titre de moyen*, le principe de neutralité du politique. Dans l'ordre laïque, l'État se tient à distance de toute conception préalable du bien ou du salut, et laisse à leur dynamique les innombrables pluralismes de la société civile. On parle là de moyen, car sans cette neutralité étatique, la liberté publique de conscience ne pourrait s'actualiser. Pour nos auteurs, cette abstention normative du politique ne se traduit pas nécessairement par une séparation institutionnelle des Églises et de l'État ; elle peut admettre des systèmes pratiques de coopération entre la sphère du politique et la sphère du religieux²⁰.

Cette théorisation, à laquelle s'adossera cet ouvrage, présente, au plan épistémologique, un double avantage. Elle permet, d'une part, de « détéologiser » l'étude de la laïcité. Sous ses auspices, il devient illégitime de faire du modèle de 1905 l'expression achevée de la modernité : elle n'est qu'une de ses possibles traductions. D'autres sociétés, en dépit des liens

15. Jean BAUBÉROT, *Vers un nouveau pacte laïque*, Paris, Le Seuil, 1990.

16. Jean-Paul WILLAIME, *Le retour du religieux dans l'espace public*, Lyon, Olivétan, 2008.

17. Roberto BLANCARTE (dir.), *Los retos de la laicidad y la secularization en el mundo contemporaneo*, Mexico, El Colegio de Mexico, 2008.

18. Micheline MILOT, *La laïcité*, Montréal, Novalis, 2008.

19. *Ibid.*, p. 34.

20. Voir aussi Cécile LABORDE, « Pour une laïcité critique », in Denis LACORNE, Justin VAÏSSE, Jean-Paul WILLAIME (dir.), *La diplomatie au défi des religions*, Paris, Odile Jacob, 2014, p. 171 et suiv.

officiels maintenus entre l'État et telle ou telle communauté de croyances, apparaissent tout aussi ouvertes à l'émancipation que le système français : elles accueillent elles aussi en leur sein une pluralité d'expériences du monde, sous la tutelle d'un État dorénavant indépendant de toute dictée religieuse. Elle permet, d'autre part, de «deshéxagonaliser» la réflexion sur la laïcité. Portés par une manière de «nationalisme méthodologique», les tenants de la définition restrictive se focalisent sur la France, puisqu'elle seule, à peu de choses près, peut se dire «laïque». Les régimes étrangers d'articulation de la relation Églises/États ne sont évoqués, quand ils le sont, qu'à titre accessoire, pour préciser les traits de l'exception hexagonale. À l'inverse, l'approche extensive élargit les horizons d'investigation. Elle repère, dans les différents pays, des modèles variés de laïcité. Articulant le principe de liberté de conscience et le principe de neutralité du politique selon des formules juridiques spécifiques, ces singularités nationales procèdent d'un ensemble de facteurs, parmi lesquels il faut compter la structure de la scène religieuse de la société considérée, le type de philosophie politique qu'elle a fait prévaloir, le niveau de sécularisation qu'elle a atteint²¹. Ajoutons donc que cette pluralité ne s'exprime pas seulement au plan synchronique ; elle vaut aussi au plan diachronique : les États eux-mêmes connaissent sur longue période des mutations de leur droit des cultes.

Le retour sur les expériences étrangères de laïcité permet de proposer, parmi d'autres classifications possibles²², une typologie à trois entrées. Les sociétés ont parfois adopté une laïcité juridictionnaliste. Dans ce régime qui revendique aussi son attachement à la liberté de conscience, l'État maintient un lien officiel avec un ou, parfois, comme en Finlande, plusieurs cultes. Il accorde aux religions ainsi reconnues des prérogatives, des immunités, des responsabilités exorbitantes du droit commun, en les soumettant cependant au contrôle de ses appareils. Ce modèle d'«établissement» trouve des illustrations multiples dans l'Europe postrévolutionnaire : le système concordataire français du XIX^e siècle en est une expression, comme les régimes du nord-ouest de l'Europe (Danemark, Suède jusqu'en 2000, Angleterre...), ou ceux du sud-est de l'Europe (Grèce, par exemple).

Ailleurs, c'est une laïcité séparatiste qui s'est imposée. Elle répond à la formule de Victor Hugo lors de la discussion de la loi Falloux, le 15 janvier 1850 : «L'Église chez elle et l'État chez lui.» Les institutions religieuses n'ont ici aucun statut officiel. Relevant du droit privé, elles

21. Il faut faire une distinction entre *sécularisation* et *laïcisation*. La *sécularisation* décrit le mouvement de la société qui se dégage peu à peu de sa gangue religieuse, ce qui, le plus souvent, se traduit par un effet de dissociation de la loi politique d'avec la loi religieuse. La *laïcisation* insiste sur le mouvement propre de l'État qui se dégage, par un acte décisionniste, de sa dépendance à l'égard du religieux. On peut être confronté, comme il est arrivé en Turquie dans les années 1920, à une laïcisation sans sécularisation. Chez certains auteurs, la laïcisation est parfois qualifiée de «sécularisation institutionnelle».
22. D'autres typologies seraient possibles, telle celle à six entrées proposée par Jean BAUBÉROT et Micheline MILOT (*Laïcités sans frontières*, coll. «La Couleur des idées», Paris, Le Seuil, 2011).

disposent en général d'une large autonomie dans leur dispositif d'organisation interne et de développement externe. Cette figure de la rupture se repère dans le modèle américain issu du premier amendement à la Constitution de 1787 (qui dispose, en 1791, que « le Congrès ne fera aucune loi relative à l'établissement d'une religion, ou à l'interdiction de son libre exercice ») et dans le modèle français de 1905, avec cependant une sensibilité différente – « philocléricale » là, « anticléricale²³ » ici – à l'égard du fait religieux.

La laïcité recognitive constitue un troisième modèle. La frontière si hermétique, repérée dans le régime précédent, entre le privé et le public se fait ici bien plus poreuse : le pouvoir politique confère aux organisations ou aux identités religieuses une latitude d'expression au sein même de l'espace de l'État. Faut-il, pour autant, l'assimiler au régime juridictionnaliste ? Aucunement. Se refusant à établir une hiérarchie entre les cultes, se prévalant de surcroît du principe de séparation des Églises et de l'État, ce système de laïcité accorde aux communautés de croyance une complète indépendance, à condition certes qu'elles ne portent pas atteinte à l'ordre public. Ce système, auquel on pourrait rattacher celui – dit aussi de « séparation souple » – de l'Allemagne issu de l'après-Seconde Guerre mondiale (lui-même très inspiré de la Constitution de Weimar du 11 août 1919), tend à devenir aujourd'hui un modèle de référence dans les pays démocratiques²⁴.

Le commencement d'une histoire

Il est courant de situer la naissance du régime de laïcité au moment où le mot apparaît, sous la Troisième République. Ce n'est pas le parti ici retenu. Sans doute les lois de 1880, prolongées par la loi de séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905, marquent-elles, en installant le religieux dans la sphère privée, un changement important dans le schéma pratique de la régulation de la croyance. On aurait tort cependant d'y voir le *terminus a quo* de la laïcité. La matrice en est conçue bien avant : dès la Révolution de 1789. C'est alors en effet, comme le reconnaissent du reste les pères fondateurs de la Troisième République²⁵, que « la Loi laïque tend à se substituer à toute religion²⁶ ».

Cette séparation d'avec l'ordre sacré s'enracine dans une « grande transformation », que les Lumières, au plan théorique, avaient déjà annoncée. Transformation, d'abord, de la figure de l'homme. On le pensait hier

23. Denis LACORNE, *De la religion en Amérique : essai d'histoire politique*, coll. « Folio Essais », Paris, Gallimard, nouv. éd., 2012. Voir aussi Blandine CHÉLINI et Jérémy GUNN, *Dieu en France et aux États-Unis. Quand les mythes font foi* Paris, Paris, Berg International Éditeurs, 2005.

24. Voir ici le chapitre II de la troisième partie.

25. Comme l'écrit Jules FERRY en 1880, lors du premier débat sur l'enseignement laïque et obligatoire : « La sécularisation du pouvoir civil et de toutes les institutions sociales [...] constitue le régime sous lequel nous vivons depuis 1789. »

26. Pierre LEGENDRE, *Jour du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote*, coll. « Critique », Paris, Éditions de Minuit, 1976, p. 207.

comme une créature de Dieu, soumise aux prescriptions de la loi éternelle. La Révolution le constitue en souverain de sa propre existence, lié seulement aux décrets de sa propre conscience. Cette nouvelle anthropologie trouve son point de cristallisation dans le discours des droits de l'homme, qui se substitue au discours des droits de Dieu : en reconnaissant la liberté de conscience, la liberté d'opinion, la liberté du commerce et de l'industrie, le Constituant de 1789 ne fait rien d'autre que d'exprimer, dans l'ordre du droit, cet accès du sujet à l'âge de sa majorité. Transformation, ensuite, de la figure de l'État. Institué par Dieu même, le prince avait charge, dans l'ordre ancien, de conduire son peuple sur la voie de la vertu, et du salut, en produisant un ordre juridique conforme à la loi divine. Cette axiomatique du devoir s'efface dans la société révolutionnée. Emané de la volonté du peuple, et non plus de la providence, le pouvoir s'installe sur un plan d'horizontalité. Il se satisfait dorénavant, en produisant l'ordre et la paix, de permettre à chacun de pouvoir jouir de ses droits subjectifs. Transformation enfin de la figure de l'Église. Elle était hier l'instance fondatrice de la société : « médiatrice entre le ciel et la terre », elle donnait ses croyances, ses rites et ses règles à une société saturée de religion²⁷. Sans doute le pouvoir politique pouvait-il s'exaspérer de ses ingérences et revendiquer pour lui-même, au moins dans la sphère temporelle, une plénitude de puissance (*plenitudo potestatis*). Il ne concevait pas cependant que l'ordre social pût s'agencer indépendamment de la normativité religieuse. Le monde issu de 1789 change la donne. Si l'État cherche parfois, comme au moment de l'élaboration de la Constitution civile du clergé (1790), à employer l'Église au service de l'ordre nouveau, c'est toujours en la déclassant : elle n'est plus désormais qu'un organe supplétif du pouvoir.

Ce partage des époques ne donne-t-il pas une image déviée de l'Ancien Régime ? Certaines analyses le saisissent parfois comme le moment d'émergence de la modernité politique, en pointant l'inédit du xvii^e siècle : l'horreur du désordre, lié au souvenir des guerres de religion du xvi^e siècle, aurait alors amené l'État à se dissocier de la formule médiévale du « gouvernement pastoral » pour se transmuier en « institution de police », vouée à régir rationnellement les populations²⁸. La thèse n'est pas parfaitement convaincante. Le passage à la monarchie absolue n'abolit nullement, en effet, la centralité de la loi religieuse : si le roi, afin de soumettre les féodalités et d'éradiquer les dissidences, se prévaut de la « raison d'État », ce n'est pas en se dissociant de l'ordre numineux. La question de la souveraineté fournit un premier indice. Le monarque n'absorbe pas en sa personne la totalité de la puissance. Jusqu'à la fin du xviii^e siècle, il met en scène constamment son inscription dans l'univers de l'hétéronomie : non seulement il se veut investi par

27. Voir les analyses que Charles TAYLOR consacre à la vie quotidienne de la société des xvii^e et xviii^e siècles, *L'âge séculier*, Paris, Le Seuil, 2011.

28. On trouve ce type d'analyse chez John RAWLS dans sa *Théorie de la Justice*, Paris, Le Seuil, 1987.

Dieu même, ce que révèle le sacre de Reims, mais il entend bien, malgré les crispations gallicanes, placer ses propres actions dans la continuité des règles canoniques. La question de la liberté donne une seconde illustration. Certes, l'Ancien Régime a déjà ses espaces modernes d'autonomie : les cercles libertins du XVII^e siècle nous confrontent, de ce point de vue, à l'irruption d'une première « société civile », que renforceront les salons et les loges du XVIII^e siècle. Tout cela advient en dehors de la volonté du pouvoir dont le dessein est d'unifier les existences autour du principe de vérité : la liberté publique d'opinion n'aura jamais, sous le règne des Bourbons, droit de cité officiellement. Cet imaginaire de l'« incorporation » auquel la Révolution va mettre fin, trouve une illustration exemplaire dans cette confession de Louis XVI revenant, dans son testament du 25 décembre 1792, sur son « consentement » à la législation révolutionnaire : « Je prie Dieu de recevoir [...] surtout le repentir profond que j'ai d'avoir mis mon nom (quoique cela fut contre ma volonté) à des actes qui peuvent être contraires à la discipline et à la croyance de l'Église catholique à laquelle je suis toujours resté sincèrement uni de cœur. » Hegel, une nouvelle fois, a le mot juste : sous l'Ancien Régime, et jusqu'à la fin, « [la] volonté subjective [du monarque est] précisément la conscience religieuse catholique²⁹ ».

Est-il légitime, en revanche, d'insérer le moment concordataire, inauguré sous Bonaparte, dans cette histoire de l'autonomisation du politique ? Toute une historiographie le refuse : l'inspiration révolutionnaire se serait dissoute dans l'ordre napoléonien pour ne réapparaître qu'avec les lois séparatives des années 1880³⁰. Ce livre s'inscrit dans une autre perspective : il présente le régime de 1801-1802 comme une forme possible de la laïcité. Deux raisons expliquent ce choix hétérodoxe. Une raison factuelle, d'abord. Tout en récusant la lecture « cléricale » qui a pu en être faite durant le premier XIX^e siècle, nombre de républicains, et non des moindres (Jules Ferry notamment, ou Léon Gambetta, ou Émile Combes), n'ont cessé d'insister, avant 1905, sur la compatibilité de la formule concordataire avec l'idée de laïcité. La question de la pérennisation du statut « napoléonien » de l'Alsace-Moselle a donné lieu depuis 1919 à une interprétation *in eodem sensu*, comme l'ont montré les politiques continuistes du gouvernement français après les deux guerres mondiales, ou, récemment encore, certaines décisions du Conseil d'État (CE, 6 avril 2001, *SNES*) et du Conseil constitutionnel (CC, QPC du 5 août 2011 et QPC du 21 février 2013)³¹. Mais une raison théorique intervient aussi. Le schéma concordataire, tel en tout cas qu'il s'est construit en France, et malgré les exégèses traditionalistes qui ont voulu parfois, comme sous la Restauration dans les années 1820, en

29. Georg W. F. HEGEL, *Leçons sur la philosophie de l'histoire*, coll. « Bibliothèque des textes philosophiques », Paris, J. Vrin, 1963, p. 342.

30. Henri PEÑA-RUIZ, *Qu'est-ce que la laïcité?, op. cit.*

31. Ces décisions feront l'objet d'une analyse *infra* (troisième partie, chapitre 1)

modifier le sens, n'est aucunement antinomique avec le concept de laïcité. Il fait droit, d'une part, au principe de souveraineté de l'État. Rien ne demeure, en son sein, de la puissance de Dieu : le concordat s'articule avec l'idée d'une fondation humaine du pouvoir politique, dans le cadre d'un dispositif qui, de manière toute moderne, inclut l'Église *dans* l'État. Il rend justice, d'autre part, au principe d'autonomie du sujet. Le modèle issu de Napoléon accorde certes un statut officiel à certaines institutions religieuses. Ce n'est pas au nom d'une politique de la certitude. Sous son égide, l'État se tient à l'écart de toute conception, religieusement déterminée, du bien. Il préserve, non sans réticence, il est vrai, sous Louis XVIII et Charles X, la liberté publique de conscience et, avec elle, la pluralité des opinions.

Cette lecture nous ramène à une idée déjà rencontrée : si elle repose sur un noyau dur de significations (constitué autour des idées de neutralité du politique et de liberté de conscience), la laïcité ne peut se laisser enfermer dans un modèle unique d'organisation pratique. Elle accepte certes la séparation des institutions, au sens que lui a donné le législateur en 1905. Elle admet cependant d'autres formules. Comme l'écrit Jean-Pierre Machelon, « la laïcité se nourrit des évolutions de la société, des attentes du corps social, comme des exigences de l'État de droit. Bref, le juriste est en présence [...] d'une notion ouverte, dont le contenu peut [, dans le cadre axiologique à l'instant dessiné,] se prêter à toutes les interprétations³² ».

La trajectoire d'une politique

On a présenté plus haut une typologie à trois entrées, articulée autour des modèles juridictionnaliste, séparatiste, reconnaissant. En fait, la France les a expérimentés tous les trois à des périodes différentes de son histoire (et même, parfois, simultanément en autorisant quelques-uns de ses territoires à s'organiser, comme on le voit par exemple en Alsace-Moselle depuis 1919, sur l'assise d'un régime des cultes exorbitant du droit commun). Ces moments – ces « nœuds historiques » –, dont on ambitionne ici de décrire la succession, répondent à des rationalités politico-juridiques spécifiques, liées elles-mêmes à des états contrastés de la forme du rapport social-historique.

Le premier dessine un régime juridictionnaliste. Il se met en place, selon la formule dite « concordataire », au sortir de la décennie révolutionnaire, dont il prolonge du reste, sur le terrain de la philosophie publique, les inspirations principales. Issu de la réflexion croisée de Napoléon Bonaparte et de Jean-Étienne-Marie Portalis, juriste nourri du gallicanisme parlementaire de l'Ancien Régime, ce modèle associe l'État et les Églises par un double dispositif. Un dispositif d'« autorisation », d'une part. Certains cultes, au premier rang desquels on trouve l'Église catholique, se trouvent dotés par

32. Jean-Pierre MACHELON, *La laïcité demain. Exclure ou rassembler?*, coll. « Débats », Paris, CNRS Éditions, 2012, p. 11.

l'autorité publique d'un statut officiel. Ils reçoivent, à ce titre, des prérogatives et des responsabilités spécifiques, qui en font, comme dans les écoles ou les hôpitaux, des partenaires incontournables de l'État dans son travail d'organisation de la société. Un dispositif de surveillance, d'autre part : le pouvoir politique ne laisse pas les Églises à leur autodétermination. Tout en préservant la liberté individuelle de croyance³³, elle les soumet à des mécanismes, lourds, de contrôle. Il s'agit que le religieux soit l'auxiliaire du politique, non son concurrent : la Révolution a passé là, avec sa religion de la souveraineté. Ce schéma d'association hiérarchisée est le fruit certes de la philosophie publique des élites gouvernementales, toutes attachées à l'appariement de la raison et de la foi. Il trouve également une partie de ses raisons dans le monde alentour. En ce premier XIX^e siècle, la *modernité* n'est encore qu'*émergente*. Le « régime de la nation » se répand sans doute ; il coexiste avec les reliquats du « régime de l'Église³⁴ ». En haut, l'État est faiblement différencié : bien qu'il affirme son autonomie, il n'a pas les moyens, ni matériels ni symboliques, d'appliquer seul la politique qu'il définit. En bas, l'Église est puissamment implantée : dans cette société des terroirs, elle dessine encore l'horizon de sens de la conscience collective, malgré l'ouverture au pluralisme permise par la législation révolutionnaire. L'intrication continuée des ordres est, dans ce contexte, la condition même de la stabilité sociale.

Le discours dominant se transforme dans la seconde moitié du XIX^e siècle. La fraction républicaine qui accède au pouvoir dans les années 1870 entend rompre avec les restrictions théologiques des générations qu'elle remplace : il est temps, explique-t-elle, de libérer l'ordre civique de sa dépendance à l'égard de la croyance pour le placer enfin, comme l'avaient proposé les Lumières, sous l'inspiration d'une politique rationnelle. Cette pensée du progrès s'inscrit dans un univers social transformé : l'État, qui a consolidé sa bureaucratie, est plus « fort » qu'au début du siècle ; et l'Église, repliée sur son intransigeance, moins coextensive à la société, qui est plus mobile désormais. Comment accéder à cet « âge positif » ? Les républicains font intervenir la solution séparatiste. Elle est, à leurs yeux, l'instrument principal du passage de la société française au règne de la liberté. La séparation affecte, d'une part, l'ordre institutionnel. La Troisième République abolit les mécanismes d'interaction qui prévalaient dans le cadre du modèle juridictionnaliste. Les années 1880 la voient ainsi dissocier l'école des Églises : plus rien ne demeure ni du contrôle, ni même de la présence des clercs dans les institutions officielles d'enseignement. Les années 1900 parachèvent le processus en instituant, selon l'intitulé de la loi du 9 décembre 1905,

33. Claude LANGLOIS, « Révolution et religion. Pratiques et principes. L'article 10 de la déclaration des droits de l'homme de 1789 », in Louis CHÂTELLIER, Claude LANGLOIS et Jean-Paul WILLAIME (dir.), *Lumières, Religions et Laïcité*, coll. « Actes académiques », Paris, Riveneuve, 2009.

34. Pierre MANENT, *Les métamorphoses de la cité. Essai sur la dynamique de l'Occident*, Paris, Flammarion, 2010.

la « séparation des Églises et de l'État » : privés du soutien financier de la puissance publique, exclus bientôt de l'ordre protocolaire de la République, les cultes, tout en gagnant une autonomie que l'univers concordataire leur refusait, se trouvent relégués dans la sphère ordinaire des associations de droit privé. La séparation concerne, d'autre part, l'ordre culturel. Établie sous l'égide de l'État, la « religion civile » – dont la fonction est de fixer les citoyens dans une communauté de valeurs morales – se trouvait informée hier par la « religion commune » de la société, par le catholicisme en fait. Le gouvernement démocratique tranche le lien : s'il admet que la religion puisse avoir sa place dans le dispositif de constitution de la morale privée, il entend, en revanche, asseoir la morale publique, que diffuse son système d'instruction, sur les seuls décrets de la raison partagée. Lié à la *modernité enchantée*, elle-même articulée autour de la croyance dans le progrès infini de l'histoire, ce régime séparatiste, qui s'adosse à la formule du civisme d'englobement, subsiste *grosso modo* jusqu'aux années 1950.

Dans les années 1960-1970 s'impose une autre compréhension du politique. Porté par l'expansion d'une *modernité réflexive* qui n'hésite pas à soumettre à la critique les principes mêmes de la philosophie des Lumières (la raison, la science, le progrès), le gouvernement n'ambitionne plus d'arracher les êtres à leur particularité pour les faire accéder à l'universel. Il veut, au contraire, les reconnaître dans leur identité propre, à condition certes que dans cette affirmation de soi, ils ne transgressent pas les règles constitutives du vivre ensemble : l'idée d'une société organique, encore présente, quoique sous une forme immanente, dans le régime antécédent de modernité, laisse place à celle d'une société singulariste. Marcel Gauchet a résumé ainsi le sens de cette mutation : « C'est tout l'édifice civique monté pour relever le défi de la dépendance métaphysique qui voit ses bases se désagréger³⁵. » Pouvait-on, dans cette situation, laisser en l'état le régime des cultes ? Telle n'a pas été, en tout cas, l'option des autorités publiques : tout en maintenant la loi du 9 décembre 1905, elles ont substitué au vieux modèle républicain, fondé sur la dissociation stricte du privé et du public, un régime de type reconnaissant, assis, quant à lui, sur leur entremêlement. On a pu parler, à ce propos, d'un retour à la logique concordataire. Certes le religieux a retrouvé droit de cité au sein même de l'espace d'État : les gouvernements consultent régulièrement les institutions confessionnelles, subventionnent leurs activités sociales et même culturelles, admettent parfois les revendications identitaires de leurs membres, et rattachent volontiers, comme on l'a vu dans les allocutions du général de Gaulle déjà, de François Mitterrand et de Jacques Chirac, ou de Nicolas Sarkozy ensuite, l'identité de la nation à ses « racines chrétiennes ». Il reste que cette republicanisation ne s'est pas organisée dans les formes qui prévalaient au XIX^e siècle. Ni officialisation, ni hiérarchisation, ni organisation étatique des

35. Marcel GAUCHET, *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*, coll. « Le débat », Paris, Gallimard, 1998, chapitre IV.

cultes : la reconnaissance, malgré l'appesantissement récent des surveillances, s'inscrit maintenant dans le cadre d'un système (tendanciellement) ouvert, fluide et égalitaire de circulation des opinions.

Ainsi s'agence ce parcours de la laïcité : trois régimes successifs, subsumés sous le même concept, puisque chacun d'eux, selon son mode propre, articule le principe de la souveraineté de l'État et celui de la liberté de conscience. Parce que la laïcité est un régime de « pacification des esprits par le droit » (Émile Poulat³⁶), l'ouvrage se nourrit de l'analyse des législations qui lui ont donné forme au cours des deux siècles qui viennent de s'écouler : il prête attention à leur contenu certes, mais aussi, en s'arrêtant sur les jeux mêlés du social, du politique et du culturel, aux processus mêmes de leur mise en sens et de leur mise en œuvre.

	Régime concordataire	Régime séparatiste	Régime partenarial
Reconnaissance de l'institution religieuse	Reconnaissance formelle et limitée	Absence de reconnaissance	Reconnaissance informelle et ouverte
Financement de l'institution religieuse	Budget public des cultes	Absence de financement des cultes	Développement des allocations financières aux cultes
Utilité de l'institution religieuse	Légitimité juridiquement reconnue	Légitimité non reconnue (ni politiquement, ni juridiquement)	Légitimité politiquement reconnue
Statut de l'institution religieuse	Droit public	Droit privé	Droit privé
Contrôle de l'institution religieuse	Contrôle fort	Contrôle faible	Contrôle faible (avec renforcement en fin de période)
Égalité des cultes et des convictions	Prévalence des cultes reconnus ou autorisés	Égalité des convictions	Égalité des convictions

TABLEAU 1. – *Les modalités de fonctionnement des régimes de régulation de la croyance.*

	Système concordataire	Système séparatiste	Système partenarial
Type de modernité	Émergente	Triomphante	Réflexive
Type d'État	État en voie de construction	État en voie de différenciation	État en situation de fragilisation
Type de religiosité	Religieux partagé	Religieux contesté	Religieux éclaté
Type de sociabilité	Solidarité mécanique	Solidarité organique	Solidarité singulariste
Statut de la nation	Construction de la nation	Consécration de la nation	Dépassement de la nation (mondialisation)

TABLEAU 2. – *Les contextes d'émergence des régimes de régulation de la croyance.*

36. ÉMILE POULAT, *Notre laïcité publique, La France est une République laïque*, Paris, Berg International, 2003, p. 65.